Rechte und Pflichten der Preußischen Kommunalbeamten bei Eingemeindungen.

Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte
der hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Vereinigten Friedrichs-Universität
Halle-Wittenberg
vorgelegt von

Bruno Fendler
Gerichtsreferendar aus Berlin.

Berichterstatter: Prof. Dr. Fleischmann.

Auszug.

1925.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

A. Vorfragen.

Die Eingemeindungsfrage ist in den letzten Jahrzehnten mehr und mehr in den Vordergrund getreten. Sie berührt auch die Rechtsverhältnisse der in den bisher selbständigen Gemeinden angestellten Beamten in erheblichem Maße, da die Frage entsteht, ob und inwieweit die neue Gemeinde die Rechtsstellung und das Amt der Beamten verändern und beeinflussen kann.

Ein einheitlich und materiell geregeltes Eingemeindungsrecht gibt es weder in Preußen noch in den übrigen großen Ländern des Reiches. Um für die durch eine Eingemeindung betroffenen Rechtsverhältnisse materiell rechtliche Normen zu erhalten, müssen diese daher durch eine rechtliche Wertung des Zusammentreffens der aus der Rechtsnatur der Eingemeindung gezogenen Schlußfolgerungen und der für das betroffene Rechtsverhältnis überhaupt vorhandenen Vorschriften und Rechtssätze gefunden werden. Für die Beamtenrechte ist insbesondere zu untersuchen, ob und welche Rechte des Beamten als unantastbare, als „wohlerworbene", vor den Folgen der Eingemeindung geschützt sind.

1. Begriff und Natur der Eingemeindung.

Unter dem Sammelnamen Eingemeindung wird der rechtliche Zusammenschluß verstanden, der zwischen Gemeinden, Gemeindeteilen und kommunalfreien Grundstücken untereinander und miteinander erfolgen kann. Die Eingemeindung kommt in den Arten der Vereinigung und der Einverleibung vor. Da in keinem Falle eine Vereinigung von Gemeinden allein durch deren Willensakt, sondern nur durch einen Akt der Staatsgewalt — einer Beschlußbehörde oder der Gesetzgebung — erfolgen kann, so ist die Eingemeindung als organisatorischer Staatsverwaltungsakt zu bezeichnen. Die Theorieen, die nicht in dem Staatshoheitsakt, sondern in dem Willen der beteiligten Gemeinden das Kriterium für das Zustandekommen der Eingemeindung sehen, sind zum mindesten für die preußische Eingemeindung abzulehnen.

2. Uebersicht über das Verfahren bei Eingemeindungen.

Das Verfahren, durch welches Eingemeindungen von und zwischen Gemeinden in Preußen vorgenommen werden können, ist verschieden nach der Art der zu vereinigenden Gemeinden und weicht in den einzelnen Provinzen voneinander ab.

Beim Zusammenlegen von Gemeinden desselben Kreises finden die Bestimmungen der Städte- und Landgemeindeordnungen Anwendung. In den östlichen Provinzen z. B. können die Gemeinden mit ihrer Einwilligung, die bei öffentlichem Interesse durch Beschluß des Kreis- bezw. Bezirksausschusses ersetzt werden kann, durch Verordnung des preußischen Staatsministeriums vereinigt werden. Sonst muß die Eingemeindung durch Gesetz erfolgen. Für die Vereinigung von Stadtgemeinden desselben Kreises wird jedoch in der Literatur teils ein Akt der Staatsregierung, teils stets Gesetz gefordert. In den Städteordnungen verschiedener preußischer Provinzen, wie Hessen-Nassau, Rheinprovinz und Hannover, finden sich positive Formvor-

vorschriften. In den sieben östlichen Provinzen, Schleswig-Holstein und Westfalen dagegen ist anzunehmen, daß das Zuständigkeitsgesetz von 1883 in Anwendung kommt, wonach der Bezirksausschuß beschließen kann.

Kommen verschiedene Kreise in Betracht, so kann die Eingemeindung stets nur durch Gesetz erfolgen, das auch in allen anderen Fällen zulässig ist. Seit 1903 erfolgen auch alle Eingemeindungen in Stadtkreise durch Gesetz.

Die Vorentwürfe einer neuen Städte-, einer Landgemeinde- und Kreisordnung wollen das Eingemeindungsverfahren erheblich vereinfachen und mit ihrem Geltungsbereich innerhalb aller preußischen Provinzen gleichmäßig gestalten.

Die anderen größeren Länder des Reiches haben von Preußen und untereinander abweichende Eingemeindungsbestimmungen.

3. Eingemeindungsverträge.

Der Eingemeindung liegen in den meisten Fällen Eingemeindungsverträge der beteiligten Gemeinden zu Grunde. Diese Verträge regeln privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Auseinandersetzungen. Ist die Eingemeindung durch Gesetz geschehen und in ihm auf die Eingemeindungsverträge hingewiesen, so erhalten diese auch damit und nur dann gesetzliche Kraft. Bei Eingemeindung durch Gesetz können die öffentlich-rechtlichen Abmachungen der Gemeinden abgeändert werden, auf die privatrechtlichen haben die gesetzgebenden Faktoren keinen unmittelbaren Einfluß.

4. Das Eingemeindungsgesetz Groß-Berlin.

Unter den Eingemeindungen der letzten Jahre nimmt die Schaffung des neuen Groß-Berlin durch das Gesetz von 1920 die bedeutendste Stellung ein. Es hat als erstes in weitgehendstem Umfange alle die Bestimmungen, die bisher fast durchweg in den der Eingemeindung zugrunde liegenden Verträgen standen, in den Gesetzestext mit aufgenommen und ihnen damit gesetzliche Kraft verliehen. Durch das Gesetz wurden nicht die Vororte in die alte Stadt Berlin eingemeindet, sondern es wurde durch die alte Stadt Berlin und deren frühere Vororte eine völlig neue Rechtspersönlichkeit geschaffen.

B. Die Hauptfrage.

1. Die Rechtsstellung der eingemeindeten Beamten.

Die Vollziehung der Eingemeindung ist ein Staatshoheitsakt. Die durch die Eingemeindung Betroffenen, also auch die Beamten, können daher die erfolgte Eingemeindung als solche nicht mehr anfechten.

Die Rechtswirkungen der Eingemeindungen sind ausschließlich nach öffentlichem Rechte zu beurteilen. Die neue Gemeinde tritt im Wege der Gesamtrechtsnachfolge in alle Rechte und Pflichten der eingemeindeten Kommune, deren Bestehen aufhört, ein. Da die Gesamtrechtsnachfolge auch alle öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnisse umfaßt und die Stellung der Beamten ausschließlich — auch nach der vermögensrechtlichen Seite — im öffentlichen Rechte wurzelt, gilt sie

auch für die Beamten. Diese bleiben, selbst wenn ihr Amt untergehen sollte, Beamte.

Die neue Gemeinde kann von den Beamten alles verlangen, was die frühere Gemeinde verlangen konnte, ist aber verpflichtet, die bisherigen Rechte anzuerkennen und zu beachten. Die Beamten haben kein Recht darauf, daß mit ihnen vor der Eingemeindung betreffs ihrer Uebernahme Vereinbarungen abgeschlossen werden. — Es muß begrifflich zwischen der Uebernahme der Beamten und der Versetzung in ein anderes Amt, die erst die Folge der Uebernahme sein kann, aber nicht identisch mit ihr oder notwendig verbunden zu sein braucht, unterschieden werden.

Die neue Gemeinde kann den Rechte- und Pflichtenkreis des Beamten nur soweit abändern, wie dem Beamten nicht der alten Gemeinde gegenüber absolut geschützte Rechte zustanden. Diese Rechte die sich als unantastbare gegenüber jeder Dienstherrin erhalten, sind „wohlerworbene" Rechte.

2. Die „wohlerworbenen" Beamtenrechte unter dem Gesichtspunkte der Eingemeindung.

a) Begriff und Natur der wohlerworbenen Rechte.

Der Ursprung des Wortes „erworbenes Recht" liegt sehr weit zurück. Nach verschiedenen Wandlungen des Begriffes definierte man die wohlerworbenen Rechte als einer individuell bestimmten Person auf Grund eines besonderen Rechtstitels zustehende Rechte. In der neueren Literatur wird gegen eine Unterscheidung der gesetzlichen und der erworbenen Rechte überhaupt Stellung genommen. Die wohlerworbenen seien den gewöhnlichen subjektiven Rechten gleichzustellen. Dieser Ansicht ist mit Rücksicht auf den Gedanken des souveränen Staates, daß bestehende Rechte keine absolute Schranke für die Staatsgewalt bilden dürfen, beizupflichten.

Steht also den wohlerworbenen Rechten kein größerer Schutz zu als den übrigen subjektiven Rechten, so wird es für die Frage, was unter wohlerworbenen Rechten gemeint sei und welcher Schutz ihnen zukommen solle, auf den Willen der Gesetzgebung, sobald sie solche erwähnt, ankommen.

b) Die wohlerworbenen Rechte nach der Deutschen Reichsverfassung.

In Art. 129 der Reichsverfassung ist den Beamten der Schutz ihrer wohlerworbenen Rechte garantiert. Hierunter sind nicht Rechte zu verstehen, die jedem Staatsbürger zustehen, sondern öffentlich-rechtliche Rechte der Beamten, die aus der Beamten-Eigenschaft fließen, also die aus der Anstellung entspringenden oder später erworbenen subjektiv öffentlichen Rechte gegenüber dem Staate und seinen Korporationen. Soweit diese erworbenen Rechte nicht gesetzlich eingeschränkt sind, kann auch durch eine Eingemeindung keine Aenderung oder Schmälerung dieser Rechte eintreten.

c) Hat der Beamte ein wohlerworbenes Recht auf sein Amt?

Zwischen dem Dienstverhältnis und dem Besitz des Amtes ist zu unterscheiden. Das Recht auf Beamteneigenschaft ist ein wohl-

erworbenes, diese hat aber nicht ein Amt zur Voraussetzung. Der Beamte bleibt auch ohne Amt Beamter. Das Recht auf ein Amt ist zu verneinen und nur dem versetzten Beamten ein Anspruch auf ein neues Amt zu gewähren. Da die Reichsverfassung der Verwaltung das Recht gibt, aus organisatorischen Gründen das Amt zu entziehen, so darf auch das Recht am Amte nicht als ein wohlerworbenes gelten, keinesfalls hat der Beamte ein wohlerworbenes Recht auf Innehabung eines bestimmten Amtes.

Die Eingemeindung und die ihr folgende Versetzung greift in keine wohlerworbenen Rechte der Beamten ein, solange die der alten Gemeinde gegenüber zustehenden Rechte und bei einer Versetzung die für sie geltenden gesetzlichen Vorschriften nicht verletzt sind.

3. Die einzelnen Rechte und Pflichten der Beamten bei der Eingemeindungsversetzung.

a) Der § 87, 1 des Disziplinargesetzes von 1852.

Die Versetzung aus Anlaß einer Eingemeindung ist im Gesetz nicht besonders geregelt. Da sie sich aber als eine Versetzung aus dienstlichem Grunde darstellt, ist für sie der § 87, 1 des Disziplinargesetzes von 1852, der auch auf Kommunalbeamte Anwendung findet, zugrunde zu legen. Durch ihn ist die Versetzung in ein anderes Amt von nicht geringerem Range und etatsmäßigem Einkommen mit Vergütung der reglementmäßigen Umzugskosten ermöglicht. Da diese Vorschrift öffentlich-rechtlicher Natur ist, kann sie auch von der Anstellungsbehörde nicht abgeändert und gegen sie nicht der ordentliche Rechtsweg beschritten werden.

Auf die durch Wahl angestellten Beamten kann, soweit es sich um gewählte Bürgermeister und Gemeindevorsteher handelt, der § 87, 1 keine Anwendung finden. Die Städteordnung der Provinz Hannover läßt die Versetzung von Magistratsmitgliedern und Magistratsbeamten ausdrücklich nicht zu. Ich bejahe aber trotzdem deren Versetzbarkeit, da das Disziplinargesetz durch die Verordnung von 1867 in Hannover eingeführt ist und diese auch durch ihre Gesetzeskraft das vor der Städteordnung erlassene Disziplinargesetz gültig einführen konnte.

Die neue Gemeinde kann von dem Beamten eine probeweise Beschäftigung in dem ihm zunächst überwiesenen Amte verlangen. Sind nicht sofort gleichwertige Aemter vorhanden, so haben die Beamten keinen Anspruch auf Pensionierung mit vollem Gehalte, sondern nur auf volle Gehaltszahlung auch bei Nichtbeschäftigung. Will oder kann die neue Gemeinde aber dem Beamten kein gleichwertiges Amt geben, so muß er mit vollem Gehalte in den Ruhestand versetzt werden, da es bei Kommunalbeamten kein Stellen auf Wartegeld gibt.

b) Die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten.

Werden die eingemeindeten Beamten in eine Gehaltsklasse der neuen Kommune eingereiht, so muß das Gehalt dieser Gruppe mindestens ihrem früheren Diensteinkommen entsprechen, im anderen

Falle behalten sie den Anspruch auf Weiterzahlung ihres gesamten bisherigen dienstlichen Einkommens. Fortfallende Einkommen aus Nebenämtern sind nach § 87, 1, Abs. 2, nicht zu ersetzen, ebensowenig Repräsentationsgelder, dagegen aber regelmäßige, dauernde, in engster Verbindung mit dem Amte stehende Einnahmen. Ist den Beamten eine laufende Gehaltszulage als Abfindung zugesichert, so wird diese auch pensionsfähig. Der Wohnungsgeldzuschuß, der zumeist in der Ortszulage erscheinen wird, ist als Teil des Diensteinkommens auch nach der Uebernahme und zwar nach den Sätzen der vergrößerten Gemeinde zu zahlen. Falls vor der Eingemeindung dem Beamten ein Anspruch auf Entschädigung bei Dienstreisen zustand, bleibt er auch weiter bestehen, dagegen brauchen ihm Unkosten, die durch einen weiteren Weg zur neuen Dienststelle entstehen, nicht ersetzt zu werden.

Der Beamte, dem die Zahlung des vollen Gehaltes bei Fehlen eines gleichwertigen Amtes verweigert wird, oder der durch das neue Amt in seinem bisherigen Diensteinkommen geschädigt ist, kann seine Ansprüche nach § 7 des Kommunalbeamtengesetzes unter Einhaltung des dort vorgeschriebenen Weges im ordentlichen Rechtswege verfolgen.

c) Die Versetzung in ein Amt von gleichem Range.

Die versetzten Beamten dürfen in keinem Amt von geringerem Range beschäftigt werden, haben aber auch keinen Anspruch auf ein Amt von höherem Range, brauchen auch ein solches nicht anzunehmen. Die neue Beschäftigung darf auch keine der bisherigen Stellung widersprechende sein. Die bisherige Selbständigkeit des Beamten darf, namentlich bei Bürgermeistern oder Gemeindevorstehern, nach der herrschenden Meinung nicht beeinträchtigt werden. Von dieser Forderung wird aber dann abgegangen werden können, wenn die Selbständigkeit durch erweiterte Rechte und erhöhte Bedeutung des Wirkungskreises aufgewogen wird. Andererseits fallen besonders in großen Städten die gegebenenfalls weiter zu zahlenden Gehälter gegenüber den dauernden Vorteilen der Eingemeindung kaum ins Gewicht. In Berlin können die Bezirksbürgermeisterämter, falls sie von Bürgermeistern früherer Vororte besetzt werden sollen, nicht als gleichwertig angesehen werden, da die Bezirksämter nur ausführende Organe des Magistrats und die Bezirksbürgermeister disziplinarisch dem Oberbürgermeister unterstellt sind.

Die Beamten haben ein Recht auf Abfindung für die Aufgabe ihrer Selbständigkeit nur, wenn es ihnen vor der Eingemeindung zugesichert war. Diese Abfindung ist als zulässig und für die neue Gemeinde unter Umständen sogar als vorteilhaft anzusehen, da sie sonst das Gehalt auf Lebenszeit zahlen müßte, ohne einen Anspruch auf Dienstleistung zu haben.

Entscheidend für die Beurteilung des gleichen Ranges ist, ob die Beamten die objektive Befähigung für das neue Amt haben und ob der neuen Stellung eine gleiche Bedeutung wie der früheren zukommt. Die Versetzung kann in einen anderen als den ursprünglich zugewiesenen Geschäftskreis und in jeden Zweig der Kommunalverwaltung erfolgen, wenn nicht dem Beamten in der Anstellung die

Ausübung ganz bestimmter Funktionen zugesichert war. Die Beamten haben kein Recht, eine bestimmte Anzahl von Untergebenen unter sich oder nur gewisse Vorgesetzte über sich zu haben, ebenso ist es unerheblich, wenn sich nur die tatsächlichen Grenzen ihres Wirkungskreises verschieben.

Die einzelnen Zweige der städtischen Verwaltung, soweit sie von einer bestimmten Kategorie von Beamten ausgeübt werden oder ausgeübt werden können, stehen sich an Bedeutung gleich. Ein Bürobeamter braucht aber z. B. nicht in den Kanzleidienst überzutreten, u. ä. Die frühere Amtsbezeichnung darf weitergeführt werden, bis die des neu übertragenen Amtes die alte ersetzt. Die Fortführung des früheren Titels ist jedoch auch weiter mit dem Zusatze „a. D." gestattet. —

Der neue Vorentwurf einer Städteordnung sieht in § 7 eine Sonderregelung der Pflichten der Beamten bei einer Eingemeindung vor. Er bestimmt, daß Beamte dann in den Dienst der neuen Gemeinde übertreten müssen, wenn ihnen gleiches Einkommen, gleiche Versorgung und eine Stellung, die „ihrer Vorbildung angemessen" ist, angeboten werden. In der Forderung der „ihrer Vorbildung angemessenen" Stellung liegt eine Minderung der Anforderung des „gleichen Ranges" des § 87, 1. Wollte man auf Beamte, die bei einem Inkrafttreten des Entwurfs bereits im Dienst ständen, den § 7 anwenden, so würde ich durch ihn das wohlerworbene Recht des Beamten auf Innehaltung des § 87, 1 verletzt ansehen. Ich schlage vor, statt „ihrer Vorbildung angemessen": „ihrer bisherigen Amtsstellung angemessen" zu setzen. Dadurch würde einerseits der Rechtsstellung eines Beamten bei der Eingemeindung Rechnung getragen, andererseits die Versetzungsmöglichkeit erhöht werden, da die Forderung des genau entsprechenden Ranges gemildert wäre.

4. Die Folgen des Nichtantritts des Amtes.

Bei Nichtantritt des neuen Amtes kann der Beamte nach §§ 8 und 9 des Disziplinargesetzes von 1852 mit Verlust des Diensteinkommens, bezw. mit Dienstentlassung bestraft werden. Beide Strafen treten nur ein, wenn nicht der Beamte für sein Fernbleiben berechtigten Grund zu haben glaubte, vor allem, wenn noch keine gerichtliche Entscheidung über die Rechtmäßigkeit seiner Versetzung ergangen war.

Im Großberlin-Gesetz wurden die Bestimmungen des Disziplinargesetzes insofern gemildert, als bestimmt wurde, daß die neue Gemeinde Berlin von ihren Verpflichtungen gegenüber den sich weigernden Beamten entbunden sei, falls diese sich der Entscheidung des Oberpräsidenten nicht unterwürfen.

Der Strafe der Dienstentlassung muß das in den §§ 11—15 des Disziplinargesetzes vorgeschriebene Verfahren vorangegangen sein.

Der Beamte kann auch durch Ordnungsstrafen, die sein kommunaler Vorgesetzter, soweit er überhaupt dazu befugt ist, verhängen kann, zur Leistung des Dienstes angehalten werden.

FRANZ ROSENTHAL Berlin C. 25. Alexanderstr. 33